



O novo modelo sistêmico de correições na Justiça Federal da 4ª Região

Autor: Paulo Afonso Brum Vaz

Desembargador Federal, Corregedor Regional da Justiça Federal da 4ª Região

publicado em 30.04.2014

 [\[enviar este artigo\]](#)

 [\[imprimir\]](#)

Nada é tão bom que não possa melhorar;
nada é tão ruim que não possa ser aproveitado.

Nas primeiras correições realizadas, a partir do marco teórico e da metodologia estrutural-sistêmica-funcionalista, observamos a total ausência de planificações estruturadas de trabalho nas unidades visitadas. Resumidamente, podemos assim descrever esse cenário:

1. Cada unidade da organização adota métodos próprios de trabalho e demonstra uma franca rejeição ao planejamento formal.
2. Grande parte dos métodos de trabalho é baseada no subjetivismo e na intuição do gestor, portanto não tem um caráter duradouro, tendendo a variar com a mudança de comando, o que cria instabilidade (muito foco na improvisação: **aqui e agora, fogo de palha** etc.).
3. Refletindo uma orientação institucional, que vem desde o Conselho Nacional de Justiça e da Corregedoria-Geral da Justiça Federal, o foco dos projetos tem sido apenas o volume ou a quantidade de decisões, e não a qualidade.
4. Esses métodos não estruturados e não sistematizados que se observaram vão da total liberdade de ação até o controle excessivo e a inflexibilidade nos processos de trabalho; desde a total delegação e o total descontrole até o excesso de centralização e o controle demasiado.
5. Em alguns casos, observou-se que o juiz não detinha o controle das estratégias de trabalho e muito menos dos processos de trabalho, que não estavam devidamente modelados (inexistência mesmo de uma cultura de processos).
6. A adesão da base operacional às estratégias eleitas, quando existente, não estava devidamente alicerçada em uma metodologia adequada e consensual, encontrando naturais dificuldades de implementação pela falta de participação, de consenso, de negociação das expectativas e, fundamentalmente, de **comprometimento**.
7. Observou-se a existência também de **ilhas de informação** dentro das unidades organizacionais. Aliás, a **comunicação organizacional**, que é a alma da organização, o pressuposto para o bom desempenho, é falha desde a cúpula em relação à base e dentro desta. Não raro, mesas de trabalho contíguas alimentam uma estanqueidade de informações vitais, que deveriam ser compartilhadas para o bom desempenho organizacional.
8. A maioria das unidades apresentava problemas de gestão de recursos humanos e ausência de liderança, com conflitos internos e déficit de comprometimento com os objetivos, as metas e os respectivos projetos.

9. Alguns juízes não conhecem bem os próprios servidores da unidade jurisdicional ou os tratam com tanta frieza e indiferença que os faz sentirem-se distantes e não comprometidos com objetivos organizacionais, meros cumpridores autômatos de tarefas. É comum, na organização, não se explorar toda a capacidade intelectual do servidor, que é “abovinado” (só interessa pela sua força física).

10. Observou-se que a **cultura organizacional**, enquanto conjunto de premissas básicas sobre as quais se constrói o **decidir organizacional**,⁽¹⁾ não permeia de modo uniforme a integralidade das estruturas comunicativas das unidades observadas, que encontram sérias dificuldades para a mudança e a evolução.⁽²⁾

Esses achados se refletem em dificuldades para o alinhamento aos objetivos estratégicos estabelecidos no marco regulatório do planejamento macro da organização e, sobretudo, para o desenvolvimento dos projetos que correspondem às metas definidas.

O novo modelo correicional é um pouco diferente daquele modelo tradicional que já se conhece, baseado na tríplice função regimental de fiscalização, controle e disciplina. Trata-se de uma auto-observação sistêmico-organizacional,⁽³⁾ em que a Corregedoria atua muito mais como órgão de assessoramento e facilitação. Sem perder de vista as funções regimentais, inovamos para transformar a correição em uma observação qualificada. Queremos conhecer o cenário de desenvolvimento das atividades das unidades jurisdicionais observadas, quer dizer, intentamos construir, com a ajuda de juízes e servidores, um **diagnóstico organizacional** que nos permita comparar – estabelecer diferenças – o desempenho destacado, identificado e descrito com os padrões: os legais, os regimentais e os idealizados e institucionalizados na **cultura organizacional** para o desenvolvimento da sua **competência**, com o objetivo de gerar e manter um ambiente interno favorável no qual as pessoas possam colocar em prática, natural e voluntariamente, todo o seu potencial de inteligência e a máxima capacidade produtiva para atender aos objetivos estratégicos comuns organizacionais.

A partir das diferenças funcionais, vamos discutir com juízes e servidores o modelo gerencial adotado em seus vários aspectos, como constituição formal, liderança, gestão de processos de trabalho, gestão de recursos humanos, gestão de resultados, nível de satisfação dos usuários, passando pela avaliação de algumas metas projetadas pelo Planejamento Estratégico da Justiça Federal, do CJF, do CNJ, da Corregedoria e da Seção Judiciária.⁽⁴⁾

Em uma perspectiva sistêmica ampla, pode-se dizer que estamos buscando encontrar e discutir estratégias para possibilitar que as estruturas comunicativas do Poder Judiciário (PJ) cumpram o seu papel de estabilizar e generalizar as expectativas sociais comportamentais (normativas) depositadas no sistema jurídico, cujo centro é o PJ, diante das contingências e da complexidade da sociedade contemporânea policontexturada e pluralista.

Sabemos que o entorno ou ambiente se faz cada vez mais complexo, contingente e reflexivo, emite informações que se traduzem em irritações e perturbações que desafiam as estruturas do PJ, que precisam estar sempre atualizadas e programadas para interagir com o meio e encadear acoplamentos estruturais com os demais subsistemas sociais: o econômico, o político, o cultural, o científico e outros. Nossa evolução se dá autopoieticamente, ou seja, endogenamente, dentro do sistema e com nossos próprios elementos, instrumentos, mecanismos e, sobretudo, com a nossa autorreferencialidade, nosso código binário Direito – não Direito e nossos próprios recursos. Por isso, o sistema jurídico atua operacionalmente fechado, mas cognitivamente aberto.

Ocorre que, no presente momento, estamos sendo desafiados em nosso papel, na nossa funcionalidade ou diferença funcional, pela sociedade, que exige transformações (evolução das nossas estruturas comunicativas). As respostas que temos dado em termos de estabilização e generalização de expectativas sociais, mais do que nunca, estão em xeque. Sabemos que a sociedade não apenas está no entorno das organizações como é parte delas. A cada autopoiese

da organização, a cada comunicação sua, corresponde uma autopoiese da sociedade.

Uma pesquisa recente da FGV, que foi apresentada no Encontro Nacional do PJ de 2013, em Belém, mostrou um índice elevado de insatisfação da sociedade em relação ao Poder Judiciário.

Oscar Vilhena Vieira, professor de Direito Constitucional e diretor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV), foi um dos conferencistas convidados e falou sobre o nível de confiança da população nas instituições da Justiça. “A Justiça brasileira, embora tenha melhorado em seus padrões de eficiência, ainda carece de confiança por grande parte da população”.

O professor se refere ao Índice de Confiança na Justiça, elaborado pela Direito GV. O último relatório, referente a 2013, apontava que o Poder Judiciário desfrutava de 34% da confiança da população, bem aquém das Forças Armadas (63%), da Igreja Católica (47%), do Ministério Público (44%), da imprensa escrita (38%) e das grandes empresas (38%) e acima do Governo Federal (33%), da Polícia (31%), das emissoras de TV (29%), do Congresso Nacional (17%) e dos partidos políticos (5%).

O relatório aponta que 90% da população acreditam que o Judiciário é moroso na resolução de conflitos, 79% dizem que os custos de acesso ao Judiciário são muito altos, 72% afirmam que o Judiciário é muito difícil para se utilizar, 66% acham que a instituição é pouco ou nada honesta e, por fim, 63% acreditam que o Judiciário é pouco independente.

Em relação ao PJ, estando no centro do Sistema Jurídico, recai sobre ele a maioria dessas expectativas: pôr fim à impunidade, resolver todos os conflitos sociais, suprir o Legislativo e o Executivo na implementação de políticas públicas, enfim, em um cenário hipercomplexo de juridificação das esferas sociais e judicialização de todos os conflitos, o PJ é naturalmente muito mais tensionado e demandado do que outras organizações.

O Exército, por exemplo, qual é a sua funcionalidade e quais são as expectativas sociais em relação a ele enquanto organização? São poucas e muito específicas, tão poucas quanto serão os desapontamentos (as expectativas normativas necessariamente não mudam e persistem diante do desapontamento). Não havendo desapontamento, é natural também que a opinião pública seja favorável. Não temos muitos usuários dos serviços militares, embora eles tenham uma funcionalidade essencial. Ao contrário, apesar das pesquisas e do alardeado descrédito, continua o PJ sendo, cada vez mais, o vetor e o receptáculo das expectativas sociais.

Sabe-se que as pesquisas não mostram o essencial e precisam ser contextualizadas e comparadas. Mas elas nos impõem uma séria reflexão sobre a necessidade de elevar o nível de efetividade e eficácia do nosso trabalho, para atender às demandas dos nossos clientes (jurisdicionados), com um custo mínimo (dispêndio) e um aproveitamento elevado (proveito social).

Para Luhmann, a ideia de organização é fundamental: por melhores que sejam as intenções, não há muito que esperar, pois, segundo uma lei natural eterna, cada força, para ser efetiva, necessita de órgãos por meio dos quais possa expressar-se convenientemente. A organização, conceitualmente, identifica-se como um esquema racional, e seu progresso é avaliado na medida em que alcança um ideal. A pretensão de racionalidade da organização aperfeiçoa-se mediante **decisões**. De outro modo dizendo, a organização compensa seu déficit lógico de racionalidade nas decisões, que é, em última análise, reduzido à diferença entre sistema e entorno. Os sistemas organizacionais são sistemas sociais que se constituem por decisões e que inter-relacionam decisões mutuamente entre si. Luhmann conceitua **decisão** a partir da diferença **decisão-ação: a diferença das ações, que podem ser consideradas**. As decisões são o resultado da tematização da contingência, portanto, mais sensíveis ao contexto do que as ações e menos estáveis, é dizer, mais afetáveis pelo correr do tempo.(5)

No campo da Administração, seja no setor privado, seja no público, a planificação é, digamos assim, a condição *sine qua non* para as mudanças dentro da organização. Niklas Luhmann, no seu **Organização e decisão**, considerando mesmo que a razão de ser das organizações é a decisão (a organização, em Luhmann, é um sistema autopoiético de decisões), enquanto escolha entre várias alternativas, aponta para a planificação como o mecanismo mais adequado para a preparação de decisões.(6) A planificação, diz o filósofo estrutural-funcionalista alemão, deve lograr, na medida do possível, as condições para que um sistema organizacional seja o que pretende ser: um sistema que se compõe de decisões. Mansilla refere que *“los procesos formales de planificación son también mecanismos de integración que favorecen la unidad de propósitos de los diferentes departamentos en que se han segmentado las actividades de la organización”*.(7)

Todas as operações organizacionais vão, dessarte, no sentido de criar condições para decidirmos (a nossa atividade-fim). Somos avaliados pela quantidade e pela qualidade das nossas decisões. O magistrado, para prestar jurisdição, depende de uma estrutura de recursos humanos e materiais que darão suporte e sustentação à sua atividade-fim. Essa estrutura necessita de gestão, como condição de possibilidade da própria otimização da prestação jurisdicional. Assim, torna-se fundamental e impostergável pensar em planificação, e isso passa pela ampliação do papel do juiz, enquanto agente das transformações gerenciais que pretendemos implantar.

Alguns juízes, com alguma razão, fazem a defesa dos seus métodos de trabalho. Dizem: “Somos juízes, e não gestores, só sabemos julgar processos”. Concorro. Às vezes, quando tentamos ser um dublê de juiz-gestor, acabamos não sendo nenhum dos dois.

Mas essa é uma realidade estrutural que não podemos mudar; precisamos aceitá-la e a ela nos adaptar. Acho mesmo que o problema gerencial precisa ser equacionado autopoieticamente, ou seja, com os nossos próprios elementos e estruturas. Um mínimo de técnica gerencial é fundamental, mas, fundamentalmente, coloca-se o plano de trabalho como instrumento que vai possibilitar ao juiz cuidar mais da sua função jurisdicional e à equipe atuar com mais **inspiração** e menos **transpiração**.

Ao contrário de outros sistemas jurisdicionais, não temos a figura do administrador externo, ou interno sem função jurisdicional. Nem sei se seria positiva para a Justiça Federal essa mudança. É preciso discutir isso com profundidade, mas, por ora, precisamos recorrer à figura do juiz-gestor.

Sabemos que um dos conceitos mais complexos da ciência da Administração é o de liderança. Até hoje confundimos líder, gestor e gerente. Não obstante, precisamos insistir nessa habilidade que é a chave da boa gestão e, ao menos, tentar trazer algumas técnicas e mecanismos do setor privado para dentro das nossas unidades, principalmente para superar a nossa crise multifacetada (eficiência, eficácia e identidade) sem carregadores de piano, sem sacrificados e com um mínimo de bem-estar aos juízes e funcionários.

São escassos os investimentos em aprendizado gerencial e desenvolvimento de habilidades gerenciais. O comum é remeter, principalmente os Diretores de Secretaria, para o aprendizado a partir da experiência do dia a dia, sequer um treinamento de curta duração é ministrado. Embora o desperdício da experiência, como disse Boaventura, seja também um problema sério, acreditar na suficiência das presunções de aptidão do senso comum pode ser ainda pior. A autoridade, o bom senso, a capacidade técnica e de decisão e o domínio pleno sobre os processos de trabalho precisam ser complementados com outras qualidades: pensar e agir estrategicamente, desenvolver a racionalidade, analisar e decidir estrategicamente a partir de riscos e incertezas, inovar e empreender; liderar e interagir, por exemplo, são habilidades que necessitam capacitação para serem desenvolvidas.

A Corregedoria Regional avalia as chefias pela capacidade de liderança e reputa autêntico líder (**participativo**) aquele que promove um bom ambiente de trabalho, confia, investe e estimula sua equipe; opõe-se ao modelo **autocrático**

de chefia, que atua de forma ameaçadora, vigilante, policialesca e punitiva, na medida em que produz uma equipe de trabalho revoltada, pouco comprometida e não criativa.

A verdade é que a organização exige demais de seus membros e pouco oferece em troca. Não respeita a sua capacidade produtiva e pouco incentiva as mudanças. Até o presente momento, a Justiça Federal (JF) não desenvolveu uma política séria de incentivo e gratificação pelo bom desempenho. Tratamos os servidores produtivos e os improdutivos da mesma forma, quando não perenizamos horrendas discrepâncias de distribuição da carga de trabalho.

Hoje o nosso problema é a carência de juízes e, em boa medida, de servidores. Essa contingência redobra a necessidade de racionalização dos nossos recursos escassos. A planificação respeita sempre a capacidade produtiva de cada um, o que é fundamental. Em boa medida, contribui para o fim das patologias sistêmicas, como são as legiões de sacrificados e de ociosos, porque possibilita a racional divisão das tarefas.

O desafio da JF é buscar o equilíbrio entre a quantidade e a qualidade, e, se vamos mesmo levar a sério o paradigma das organizações privadas, como tem proposto a cúpula do Poder Judiciário, que não nos esqueçamos então do chamado "Controle de Qualidade Total" (TQC), atestando que o produto que colocamos no mercado satisfaz e até supera as expectativas dos nossos clientes, é dizer, que passou pelo teste do "nível zero" de defeitos. Quantos são os programas de qualidade que implantamos? Como avaliamos os serviços que prestamos?

O que se vê hoje no discurso corrente de sacralização dos números e demonização da qualidade é uma inadequada compreensão do que é **produtividade**, olvidando que produtividade é a conexão das ideias de aumento de quantidade, redução de tempo gasto e elevação da qualidade.

Até o presente momento, a ideia de planificação estratégica, embora bem avançada na 4ª Região, não foi integralmente universalizada no âmbito da organização. O sentimento é mesmo de que, para as unidades, a planificação chegou como uma obrigação, não como algo que é construído pela equipe de trabalho e que, nessa medida, conquista o comprometimento. Estamos apostando na emergência de um novo paradigma de desconstrução do viés pouco democrático da linha mestra do planejamento, que é o alinhamento: a nossa visão de alinhamento é **participativa e construtivista**.

A ideia é contarmos com um plano modelo, com um núcleo essencial, que corresponde aos objetivos estratégicos que a todos vinculam e não podem ser alterados – cobram, portanto, alinhamento –, e com uma parte flexível, que deve ser construída pelo grupo para obter legitimidade e gerar comprometimento. Os modelos de processos de trabalho e indicadores de desempenho, mesmo depois de padronizados, podem ser customizados para atender às peculiaridades da unidade.

Em um primeiro momento, queremos utilizar a técnica do *brainstorming*, deixando livre a criatividade do grupo; no segundo momento, a partir da seleção dos melhores desenhos de processos de trabalho, vamos tentar padronizá-los, possibilitando que haja maior facilidade de aprendizado e previsibilidade para servidores e usuários, pondo fim à variabilidade de modelos de processos de trabalho nas diferentes unidades.

Quando falamos em cada unidade com seu plano de gestão próprio, construído por sua equipe, conforme as suas necessidades e características, isso como pressuposto de legitimidade e comprometimento de todos os colaboradores, estamos reconhecendo que cada subsistema interage de uma forma própria com o meio, e também que cada ambiente, cada meio ou entorno, tem peculiaridades próprias, tem características e demandas específicas que dirige à Justiça, desafiando ações e decisões diferenciadas. A planificação é uma poderosa ferramenta de inserção da Justiça Federal na comunidade.

O juiz não é apenas um líder nas relações de trabalho, mas um líder na

sociedade: **ele tem o dever de zelar pela aproximação entre a semântica da Justiça e a semântica social. A visão de um Judiciário elitista e afastado da sociedade gera um desgaste tremendo à sua imagem.**

Para a organização, o planejamento, para além de permitir enfrentar os problemas de forma sistemática, metódica e racional, sem improvisações, gera a continuidade. Uma das ideias fundamentais da gestão estratégica, que opera com escopos mais amplos e uma perspectiva de futuro, é a da continuidade. Com a mobilidade intensa dos gestores – juízes –, é fundamental que a planificação não sofra solução de continuidade, que persista apesar da troca de comando.

Para a Corregedoria, o planejamento estratégico vai permitir o controle. Vamos começar as correições a partir do plano de cada unidade. Sempre estaremos comparando e estabelecendo distinções entre o modelo ideal e os modelos reais, verificando o fiel cumprimento dos projetos respectivos e avaliando os resultados alcançados.

Concluindo: a abordagem correicional que adotamos não prescinde da definição de planos e estratégias, poderosos instrumentos de transformação e veículos indispensáveis para a motivação dos colaboradores e a superação dos nossos compromissos sociais no âmbito do Estado de Direito. Por isso, o modelo que a Corregedoria elegeu para esta gestão (2013-2015) passa pelo desafio de incentivar e assessorar as unidades judiciais da 4ª Região a construírem seus planos de gestão. Assim, poderemos promover o alinhamento das unidades com o Planejamento Estratégico da 4ª Região e possibilitar que ocorra o *feedback*, ou seja, que as unidades retroalimentem o planejamento geral por meio do plano de contribuição das unidades.

Notas

1. Cfe. MANSILLA, Darío Rodríguez. **Gestión organizacional**: elementos para su estudio. Chile: Universidad Católica de Chile, 2001. p. 267. Para esse autor, a cultura organizacional é a expressão aceita do estar da organização no mundo ou a explicação que a organização se dá sobre seu estar no mundo. Desde o ponto de vista sistêmico, a cultura constitui um mecanismo de redução de complexidade. Está composta pelo conjunto dos esquemas de distinção que permitem à organização relacionar-se com seu entorno, oferecendo um mundo disponível no qual se desenvolve o “que fazer” organizacional (MANSILLA, Idem, *ibidem*).
2. A mudança pressupõe que a cultura seja reconhecida e valorada e ocorre por acoplamento estrutural com o entorno, representando a evolução da organização mediante a provocação do ambiente. A mudança, quando absolutamente necessária, tem como condições o diagnóstico e a intervenção, em cujo processo é necessário o envolvimento dos membros da organização. Para que a intervenção seja efetiva, tem que ser uma autointervenção.
3. *“Al efectuar sua observación, el sistema organizacional no se observa a si mismo como un objeto fijo, cuyas propiedades se deban conocer, sino que usa la propia identidad sólo para poder sacar e relucir determinaciones siempre nuevas y para poder abandonarlas de nuevo”* (LUHMANN, N. **Organización y decisión**. Traduzido por Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2010. p. 69).
4. Nessa linha, o modelo correicional que utilizamos, dentre outras observações, repousa sobre aspectos gerenciais tais como o desenvolvimento da **capacidade e da habilidade do gestor** para liderar a equipe; modelar, controlar e monitorar os processos de trabalho (identificar, conhecer e melhorar os processos de trabalho da organização é fundamental para a mudança); estabelecer metas e indicadores de desempenho para os objetivos; padronizar as atividades básicas e organizar as tarefas; coordenar as atividades de suporte; desenvolver, implementar e controlar políticas de gestão de qualidade e de resultados e de valorização de boas práticas.
5. LUHMANN, N. **Organización y decisión**. Traduzido por Darío Rodríguez

Mansilla. México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2010.

6. LUHMANN, N. Op. cit.

7. MANSILLA, Darío Rodríguez. **Gestión organizacional**: elementos para su estudio. Chile: Universidad Católica de Chile, 2001. p. 73.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

VAZ, Paulo Afonso Brum. O novo modelo sistêmico de correções na Justiça Federal da 4ª Região.

Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 59, abr. 2014. Disponível em:

<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao059/Paulo_BrumVaz.html>

Acesso em: 12 maio 2014.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS